RICARDO BIELSCHOWSKY

PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

O CICLO IDEOLÓGICO DO DESENVOLVIMENTISMO

2ª edição revista

Prêmio Haralambos Simeonides da
Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (Anpec)

CONTRAPONTO

3.

INTRODUÇÃO: NEOLIBERALISMO, DESENVOLVIMENTISMO, SOCIALISMO

Esta parte do trabalho compreende o exame do quadro conceitual do pensamento econômico brasileiro do período 1945-64. O quadro é organizado em termos de correntes de pensamento econômico, definidas a partir de seus projetos econômicos básicos. Por isso, o desenvolvimentismo, que se tornou a ideologia econômica dominante nos anos 50, constitui nossa peça central de trabalho, nosso conceito-chave. O desenvolvimentismo, conforme o definimos anteriormente, é o "projeto" de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal. O conceito de desenvolvimentismo nos permite definir cinco correntes de pensamento econômico, dentro das quais pode ser identificada a grande maioria dos economistas e intelectuais que participaram do debate econômico brasileiro dos anos 1945-64.

3.1 A CORRENTE NEOLIBERAL

Define-se por contraste com os desenvolvimentistas e compreende os economistas que defendiam a prioridade da livre movimentação das forças de mercado como meio para atingir a eficiência econômica. Não necessariamente se opunham abertamente à industrialização e, muitas vezes, diziam-se favoráveis a alguma diversificação industrial. Sua marca característica, contudo, era a oposição, ou pelo menos a omissão, quanto a propostas desenvolvimentistas. Sua participação no debate econômico está fundamentalmente ligada à proposta de estabelecer as condições do equilíbrio monetário e financeiro, que, segundo diziam, seria indispensável à maximização da eficiência dos mecanismos de mercado. Para tanto, admitiam inclusive alguma intervenção estatal, saneadora de desajustes, identificados como ocorrências comuns em economias subdesenvolvidas.

3.2 TRÊS CORRENTES DESENVOLVIMENTISTAS

a) No setor privado encontrava-se uma corrente de economistas que assumiam uma posição antiliberal e desenvolvimentista. Eram favoráveis ao apoio estatal à acumulação privada e tinham posições variadas sobre o grau de participação estatal que convinha ao processo. Também no que dizia respeito à participação do capital estrangeiro, não é possível distinguir-se uma posição única e homogênea nessa corrente.

b) No setor público havia uma corrente que, por falta de termo melhor, denominamos de "não nacionalista". Os economistas dessa corrente eram favoráveis ao apoio estatal à industrialização, mas apresentavam marcada preferência por soluções privadas nos casos de disputas de inversões estatais. Tinham ainda, em contraste com os desenvolvimentistas "nacionalistas" e em aproximação com os neoliberais, inclinação por políticas de estabilização monetária. Tomavam, contudo, o cuidado de insistir na idéia de não prejudicar os investimentos fundamentais por conta dessas políticas.

c) Também no setor público encontrava-se uma corrente de desenvolvimentistas "nacionalistas". Os economistas dessa linha de pensamento defendiam inversões estatais em setores considerados estratégicos para a continuidade do processo de industrialização, ou seja, mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas. O termo "nacionalista" é adequado, pois a proposta alternativa à estatal era a de investimentos estrangeiros, dada a frágil estrutura do capital nacional. Os desenvolvimentistas nacionalistas, de modo geral, também se opunham a políticas de estabilização, por receio da recessão.

3.3 A CORRENTE SOCIALISTA

Compreende os intelectuais e economistas que, de um modo geral, tinham algum tipo de vinculação com o Partido Comunista Brasileiro. Os socialistas também eram, em certo sentido, "desenvolvimentistas", porque defendiam a industrialização e a intervenção estatal. Eram também os mais radicais dentre os nacionalistas. Seu projeto básico não era, contudo, pura e simplesmente a industrialização, mas a transição para o socialismo. A industrialização correspondia, na visão dessa corrente, ao desenvolvimento das forças produtivas necessárias ao processo de transição para o socialismo. Todo o pensamento socialista organiza-se em função dessa perspectiva e da tática das lutas "antifeudal" e "antiimperialista", que o PCB considerava lutas prioritárias. Essa perspectiva subordinava todo o pensamento econômico da corrente socialista, influindo não apenas sobre o conteúdo desse pensamento mas também sobre a forma como o mesmo se expressava — com o que se acentuavam suas diferenças em relação ao desenvolvimentismo nacionalista.

Nesta parte do trabalho, examinamos o pensamento dessas cinco correntes. Damos destaque à obra dos cinco maiores economistas do período estudado, isto é, o neoliberal Eugênio Gudin, os desenvolvimentistas Roberto Simonsen, Roberto Campos e Celso Furtado, e o independente Ignácio Rangel.

Ao final desta parte I (capítulo 8) apresentamos um quadro-síntese das posições das diferentes correntes sobre as questões básicas da economia política que foram debatidas no Brasil naquele período. O quadro está organizado segundo as correntes de pensamento então existentes. Embora represente um ponto de chegada da parte I do trabalho, para o qual caminharemos nos diversos capítulos que se seguem, uma leitura antecipada do mesmo pode ser útil para proporcionar uma visão prévia de conjunto do pensamento descrito e avaliado a seguir.

8.

QUADRO-SÍNTESE DAS CORRENTES DE PENSAMENTO ECONÔMICO ATUANTES NO PERÍODO 1945-64

Apresentamos, nesta Parte I do trabalho, o mapa conceitual do pensamento econômico brasileiro no período 1945-64. A organização da exposição foi feita com base no conceito de desenvolvimentismo, definido como um projeto de industrialização com planejamento e suporte estatal. O conceito nos permitiu identificar cinco grandes correntes de pensamento, ou seja, três desenvolvimentistas, uma neoliberal e uma socialista.

Como vimos, essas correntes não se distinguiam entre si apenas pelo entendimento sobre o modo de gerir o processo econômico brasileiro. Baseavam também suas interpretações em corpos analíticos distintos e, além disso, estiveram, o mais das vezes, reunidas em instituições próprias, formando também seus próprios órgãos de divulgação.

O quadro-síntese apresentado a seguir condensa a conceituação exposta nesta parte I do trabalho. A coluna "projeto econômico básico" é a chave do entendimento do quadro, já que a categoria organizadora de nossa exposição, ou seja, o "desenvolvimentismo", é, como vimos, definidora do referido projeto.

O quadro-síntese constitui, na organização do presente trabalho, um instrumento de transição entre as partes I e II. Ao mesmo tempo em que resume a parte I, permite fixar os conceitos com que organizamos os capítulos sobre a evolução do pensamento econômico, que constitui o tema da parte II.

Acompanhando o quadro-síntese sobre as correntes de pensamento econômico, fizemos também constar das páginas seguintes, para efeito de contraste, as características básicas do pensamento independente de Ignácio Rangel.

AS CORRENTES BÁSICAS DO PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO — MEADOS DOS ANOS [illegible] INÍCIO DOS ANOS 60

Correntes do pensamento econômico					Caracterização básica					Posição relativa às principais questões concretas do desenvolvimento econômico brasileiro								
As grandes correntes		Principais núcleos	Principais economistas	Principais órgãos de divulgação	Orientação teórica	Projeto econômico básico	Teses básicas (idéias-força)	Interpreta[illegible] do process[illegible] crescimento	[illegible]nceiro [illegible]no a [illegible]timento	Capital estrangeiro	Empresa estatal	Planejamento	Protecionismo	Déficit externo	Inflação	Salário, lucro e distribuição de renda	Reforma agrária
Neoliberal		• Fundação Getúlio Vargas • Confederação Nacional do Comércio • Associação Comercial de São Paulo • Conselho Nacional de Economia (CNE)	• Eugênio Gudin • Octávio G. de Bulhões • Dênio Nogueira • Daniel de Carvalho	• *Revista Brasileira de Economia* (RBE) • *Revista do CNE* • *Digesto Econômico* • *Carta Mensal*	Teorias clássicas e neoclássicas (liberalismo)	Crescimento equilibrado via forças de mercado	No Brasil não há desemprego, apenas baixa produtividade	Crescimento desequilibrad[illegible] e ineficiente por erros de política econômica	[illegible]uração [illegible] sistema [illegible]nceiro	Por estímulos	Enfaticamente contrária	Entre contrário e tolerante a ensaios de planejamento parcial	A favor de fortes reduções de tarifas	Visão da inflação como causa básica	Visão de que o pleno emprego é a causa básica. A favor de políticas de estabilização	Argumento neoclássico da produtividade marginal	Contrária
Desenvolvimentista	Setor público (não nacionalista)	• Comissão Mista Brasil-Estados Unidos • Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)	• Roberto Campos • Ary Torres • Lucas Lopes • Glycon de Paiva	• *Revista Brasileira de Economia* (RBE) • *Digesto Econômico* • *Carta Mensal*	Ecletismo pós-keynesiano	Industrialização em ritmo compatível com equilíbrio, com intensa participação do capital estrangeiro e com planejamento parcial	Tese dos "pontos de estrangulamento/ pontos de crescimento"	Existência de tendências [illegible] desequilíbrio[illegible] não corrigid[illegible] (confirmada[illegible]) por erros de política econômica	[illegible]ulação	Por estímulos	Tolerante, quando capital privado (nacional e estrangeiro) não manifesta interesse	Favorável a planejamento parcial	Favorável	Possível sem inflação, mas, em geral, causado por ela	Visão da plena capacidade como causa básica. A favor de políticas de estabilização	Redistribuição de renda reduz crescimento	Omissa
	Setor privado	• Confederação Nacional da Indústria (CNI) • Fiesp	• (R. Simonsen) • J.P. de A. Magalhães • Nuno F. de Figueiredo	• *Estudos Econômicos* • *Desenvolvimento e Conjuntura*	Ecletismo pós-keynesiano Prebish	Industrialização com proteção estatal ao capital industrial nacional	Crédito à produção como instrumento de crescimento	Substituição [illegible] importações	[illegible]entivos à [illegible]versão [illegible] lucros	Favorável mas com controles	Moderadamente favorável	Favorável	Enfaticamente favorável	Estruturalista	Ênfase na utilidade da expansão creditícia	Defesa do lucro (argumento do reinvestimento)	Por reforma limitada
	Setor público (nacionalista)	• Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) • Assessoria Econômica de Vargas • Clube dos Economistas • Cepal • Iseb	• (R. Simonsen) • Celso Furtado • Rômulo de Almeida • Américo B. Oliveira • Evaldo C. Lima	• *Estudos Econômicos* • *Revista Econômica Brasileira* (REB)	Ecletismo pós-keynesiano Prebish	Industrialização planificada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais	Teses cepalinas (desenvolvimento para dentro, estruturalismo etc)	Substituição [illegible] importações, existência de desequilíbrio[illegible] estruturais, confirmados por ausência [illegible] planejament[illegible] corrigíveis apenas no longo prazo	[illegible]itação	Favorável, desde que com controles e desde que em setores outros que não os de serviços públicos e mineração	Enfaticamente favorável	Enfaticamente favorável a planejamento geral e a planejamento regional	Favorável	Estruturalista	Estruturalista	Concentração de renda obstrui crescimento	Favorável
Socialista		• Partido Comunista Brasileiro (PCB) • Iseb	• Caio Prado Júnior • Nelson W. Sodré • A. Passos Guimarães • Aristóteles Moura	• *Revista Brasiliense* • *Estudos Sociais*	Materialismo histórico	Viabilizar o desenvolvimento capitalista para preparar a passagem ao socialismo. Industrialização planificada em bases estritamente nacionais e reforma agrária	Tese da etapa antifeudal e antiimperialista	Duas contradições obstruem o crescimento econômico: monopólio d[illegible] terra e imperialismo	[illegible]itação	Enfaticamente contrária (exceto capital de empréstimo)	Enfaticamente favorável	Enfaticamente favorável	Favorável	Ênfase na falta de controles pelo Estado (especialmente sobre remessas de lucros)	Imprecisão interpretativa. Ênfase na defesa do salário real	Pela redistribuição da renda (argumento do mercado interno) via reforma agrária e luta sindical	Enfaticamente favorável
O pensamento independente de Ignácio Rangel			• Ignácio Rangel		Smith Keynes Materialismo histórico	Industrialização planificada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais	Tese da dualidade básica	Substituição [illegible] importações (anos 50) e cr[illegible] de realização (anos 60)	[illegible]truturação [illegible] sistema [illegible]nceiro	Com controles mas não desfavorável, exceto em mineração e serviços públicos e exceto capital de empréstimo	Enfaticamente favorável	Enfaticamente favorável (modalidade própria de planejamento parcial, via comércio externo)	Favorável	Desequilíbrio gerado por falta de controles pelo Estado. A favor do monopólio estatal do comércio exterior	Estrutura oligopolista/ oligopsonista da comercialização de alimentos como foco gerador da inflação. Hipótese da existência de amplos recursos ociosos	Elevação de salário como forma de estimular a ocupação da capacidade ociosa	Conforme tese da dualidade

9.

O CICLO IDEOLÓGICO E AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO: 1930-45

9.1 METODOLOGIA E PERIODIZAÇÃO: O CICLO IDEOLÓGICO DO DESENVOLVIMENTISMO

Nesta parte do trabalho, examinaremos como evoluiu a reflexão sobre a economia brasileira no período 1945-64, com base no mesmo material empregado na parte I, isto é, livros, revistas especializadas e uma seleção de documentos da época. Contamos, para isto, com a sistematização empreendida nos capítulos anteriores, em que discorremos sobre as grandes correntes que participaram do debate econômico durante o período decisivo da industrialização brasileira. Esse nosso plano de fundo conceitual auxilia a análise que se segue e, ao mesmo tempo, é por ela enriquecido.

A sistematização anterior teve como critério básico a identificação do projeto de desenvolvimento perseguido pelos economistas e intelectuais que se pronunciavam, no período estudado, sobre a problemática econômica brasileira. Empregamos como instrumento-chave o conceito de "desenvolvimentismo", que, conforme definição na introdução deste trabalho, é entendido como um projeto de industrialização planejada e apoiada pelo Estado. Esses elementos são mantidos (nesta parte II) como instrumentos de organização do relato da evolução do pensamento econômico. Na busca do movimento das idéias econômicas no Brasil, nosso ponto de referência principal são as transformações que se observam na discussão sobre a industrialização brasileira nas diferentes conjunturas econômicas e políticas do período em análise.

A periodização a que chegamos na evolução das idéias econômicas resulta dessa metodologia: baseia-se no critério de observação dos grandes movimentos de formação e evolução intelectual do projeto de industrialização pesada, como via de superação do subdesenvolvimento. Identificamos, na literatura econômica, três grandes fases no processo de elaboração do projeto, a saber:

a) 1930-44: origem do desenvolvimentismo;

b) 1945-55: amadurecimento do desenvolvimentismo; e

c) 1956-64: auge e crise do desenvolvimentismo (respectivamente, os períodos 1956-60 e 1961-64).

Nossa atenção está principalmente voltada para a fase do amadurecimento do desenvolvimentismo. A ela dedicamos as três extensas seções do capítulo 10, envolvendo seus três subperíodos, marcadamente distintos, em que se verifica o amadurecimento do desenvolvimentismo, tanto por sua difusão numa literatura em rápida expansão quanto no nível analítico. De forma introdutória, fazemos uma breve análise da fase de "origem" e, à guisa de conclusão, abordamos o período de "auge e crise".

De posse, como estamos, do mapa conceitual do pensamento econômico — condensado nos quadros-síntese do capítulo anterior —, falta-nos apenas, para a análise pretendida, identificar as características básicas do processo histórico que alimentaram a reflexão econômica. Ao longo da exposição e com base na historiografia existente, apresentamos, de forma sintética, essas características.

9.2 As origens do desenvolvimentismo: 1930-45

A extensão do presente trabalho impossibilitou o estudo do pensamento econômico no período que podemos caracterizar como de "origem" do projeto desenvolvimentista, isto é, os quinze anos que se seguiram ao colapso simultâneo da economia cafeeira e do poder hegemônico das oligarquias regionais. Ao que tudo indica, o período 1930-45 — sobretudo os anos do Estado Novo — marcou um salto qualitativo na ideologia industrialista preexistente, adicionando-lhe elementos básicos para a definição de uma estratégia industrializante. A presente seção, de natureza introdutória, tem por objetivo reunir algumas indicações que confirmam essa caracterização, de modo a compensar, ainda que muito parcialmente, a deficiência apontada.

9.2.1 O esboço do projeto desenvolvimentista

Entre as pesquisas sobre história da industrialização brasileira, há várias que mostram a existência de uma consciência industrialista desde o século passado (Carone, 1976a; Dean, 1971; Luz, 1961; Leme, 1978; e Lima, 1975). A leitura desses trabalhos permite identificar, em manifestações de indústrias anteriores a 1930, três elementos que também constarão do quadro ideológico de transição dos anos 30 e 40:

a) O ataque ao livre-cambismo associado à defesa do protecionismo, muitas vezes feito em tom nacionalista e antiimperialista, como num texto de Vieira Souto que qualifica o liberalismo de "propaganda interesseira da Inglaterra", ou na passagem seguinte de um texto de Serzedelo Correia:

> Força é confessar: foi a política de abandono de nossas indústrias, de proteção a tudo o que era estrangeiro e importado, que retardou o nosso progresso material, que afastou do nosso solo a imigração de população inteligente e preparada, de operário apto e capaz, que impediu o nosso desenvolvimento industrial, e na própria indústria agrícola nos deixou viver no regime da rotina e do atraso.
>
> Não fora a política do *laissez-faire* e de livre-câmbio que o império sempre afagou em nome dos interesses do consumidor... outra seria nossa força e nosso progresso. (citado em Carone, 1976a, p. 46)

b) O ataque ao liberalismo, associado à solicitação de intervenção do governo em apoio geral à indústria, incluía aí, além de proteção alfandegária, medidas como apoio creditício e isenções fiscais e tarifárias. Um bom exemplo é a argumentação que se segue, extraída de um texto de Amaro Cavalcanti, em referência à política econômica de governos de outros países:

> ... o que fazem governos diversos, por meio da subvenção, garantia de juros, adiantamentos, reforço de crédito, protecionismo aduaneiro e isenção de direitos ou impostos em favor de certas empresas, tais como a caminhos do ferro, à navegação de mares e rios ou à fundação de fábricas centrais e de outras indústrias, senão prestar auxílio direto à ordem econômica do país? (citado em Carone, 1976a, p. 34)

c) A associação entre indústria e "prosperidade" ou "progresso" do país, presente, por exemplo, nas duas citações acima.

Essa ideologia dos primórdios da industrialização brasileira era marginal à vida nacional, como o era a própria indústria. A década de 30 e os anos da II Guerra Mundial são o ponto de partida para mudanças substanciais nesse quadro, não só no que diz respeito à difusão dessa ideologia, mas também no que se refere à sua própria essência.

A interpretação corrente sobre o significado da Revolução de 30 é que ela teria quebrado a hegemonia política das oligarquias regionais, abrindo espaço inserir novos atores no universo restrito das elites dirigentes do país. Não há, segundo nos conta, nenhuma interpretação de que tenha sido uma revolução de cunho industrialista. No máximo, dir-se-ia, como Ianni (1971), que a Revolução de 30 "abria condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês". De resto, predomina até mesmo a opinião de que foi inexpressiva a participação efetiva dos industriais nos acontecimentos nacionais do período. Segundo Dean (1971), Vargas teria sido, inclusive, hostil para com os interesses industriais, até 1937, e, segundo historiadores econômicos como Pelaez (1971) e Villela e Suzigan (1973), o eixo central da política econômica do primeiro período de Vargas teria tido orientação básica marcadamente ortodoxa. Observe-se, a propósito,

que mesmo os estudos que buscam salientar elementos heterodoxos nas políticas monetária, financeira e cambial do período não identificam preocupações industrializantes na orientação seguida.[1]

Os argumentos dos autores que enfatizam aspectos conservadores da história do período não chegam a comprometer, porém, aqueles dos estudiosos que buscam seus elementos progressistas. Uma compreensão dialética da realidade daquela fase de transição exige, evidentemente, que se compreenda o todo social como um conjunto de elementos tradicionais e inovadores, igualmente marcantes. Afinal, isso é o que sempre configura a complexidade de uma sociedade em rápida transformação. Observe-se que um bom esforço de síntese poderia até mesmo compatibilizar a idéia da orientação ortodoxa do eixo central da política econômica da época com interpretações de sentido aparentemente oposto, como, por exemplo, a de que, no período, "a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real como na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país" (Draibe, 1980). Surpreendente, na verdade, seria que a política econômica do período, vista em seu conjunto, não contivesse ambigüidades. O problema de apresentar elementos conservadores ou inovadores é saber dosar o peso e o alcance de cada fator histórico, de modo a não exagerar o seu significado.

Não exageremos, pois, o significado do termo "origem" da ideologia desenvolvimentista. Em primeiro lugar, o desenvolvimentismo, isto é, a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria, só viria a tornar-se hegemônico na segunda metade dos anos 50. No período 1930-45, o que ocorria era, principalmente, uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós-1930. As questões de alcance nacional que esses técnicos iriam forçosamente enfrentar os conduziam a pensar nos problemas de longo prazo da economia e, com isto, na solução histórica da industrialização. É provável, aliás, que, do ponto de vista de criação e difusão da ideologia industrializante, esse fenômeno tenha sido muito mais importante que o alargamento da conscientização no interior da própria classe industrial. Em segundo lugar, e mais importante, o período é de "origem" do desenvolvimentismo porque é o momento da história brasileira em que surgem, mais ou menos simultaneamente, quatro elementos ideológicos fundamentais ao projeto desenvolvimentista, que se sobrepõem e ultrapassam os limites do ideário industrialista anterior:

a) Gera-se a consciência de que é necessário e viável implantar no país um setor industrial integrado, capaz de produzir internamente os insumos e bens de capital necessários à produção de bens finais. A passagem seguinte, de um

discurso de Vargas em Volta Redonda, em 1943, é um expressivo momento de manifestação dessa nova concepção:

> O problema básico da nossa economia estará, em breve, sob novo signo. País semicolonial, agrário, importador de manufaturas e exportador de matérias-primas poderá arcar com as responsabilidades de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento. Já não é mais adiável a solução. Mesmo os mais empedernidos conservadores agrários compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentas... (citado em Ianni, 1971, p. 63)

b) Cria-se a consciência da necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida. As discussões relativas à viabilidade de investimentos de grande porte na indústria pesada, como em siderurgia ou refinação de petróleo, foram momentos básicos nesse processo. Além disso, foram freqüentes as reivindicações e propostas de indústrias no sentido de criar bancos dedicados ao financiamento da expansão de capital fixo na indústria. Também se discutia, em órgãos como o Conselho Federal do Comércio Exterior e o Conselho Técnico de Economia e Finanças, a possibilidade de criar novos impostos para a formação de capital de tais bancos, bem como a possibilidade de aplicar fundos de órgãos da previdência social em novos empreendimentos industriais.

c) Paralelamente à formação da idéia de que o Estado é o guardião dos interesses coletivos da nação e o promotor da unificação nacional, que acompanhou o processo de centralização de poder pós-1930, a idéia de intervenção governamental em apoio à iniciativa privada deixa de ser manifestação isolada de alguns industriais e ganha maior legitimação entre as elites empresariais e técnicas do país. Simultaneamente, a idéia de planejamento começa a se impor como um imperativo, diante do quadro de desordem, imposto pela crise internacional, e da debilidade da estrutura econômica do país e do próprio empresariado nacional. Conforme veremos adiante, o reconhecimento dessa debilidade é tão amplo que mesmo a derrubada do regime orquestrado por Vargas seria insuficiente para desfazer a consciência de que cabe ao Estado orientar a economia, no sentido de dar-lhe maior racionalidade e assegurar-lhe a expansão. Manifestações favoráveis ao planejamento em apoio à iniciativa privada não constam apenas da Constituição autoritária de 1937. São encontrados também nas Constituições liberais de 1934 e de 1946.

d) O nacionalismo econômico, até então pouco expressivo no país, ganha nova dimensão. Em primeiro lugar, acirra-se o sentimento antiimperialista clássico, de defesa de barreiras alfandegárias e do controle nacional sobre os recursos naturais. As razões que contribuem para isto são conhecidas: a crise e depressão internacional e seus efeitos sobre a economia do país, a ideologia do

integralismo e a do socialismo da Aliança Libertadora Nacional, a ideologia de fortalecimento do poder central, em que o Estado figura como guardião e promotor dos "interesses nacionais" etc. Em segundo lugar, e pelas mesmas razões, começa a ganhar expressão um novo nacionalismo econômico: o da visão de que a industrialização só é viável através de um apoio estatal que vá além do planejamento e do controle sobre recursos naturais, passando a incluir também investimentos diretos em transporte, mineração, energia e indústria de base. Um fascinante estudo sobre o processo de criação da grande siderurgia estatal fornece uma boa ilustração (Martins, 1976, cap. V), pois identifica, nos anos 30, uma aliança entre militares e "quadros técnicos" que faria nascer "as bases de uma política ao mesmo tempo estatizante e nacionalista". Reportando-se ao relatório final da subcomissão do Conselho Federal do Comércio Exterior — que, em 1937, estudara a questão siderúrgica e concluíra pela estatização da indústria como "meio mais eficaz de defesa econômica" —, Martins (1976, p. 210) faz o seguinte resumo do documento:

> A subcomissão estabelece os princípios básicos que deverão orientar a solução do problema. São, em breve, os seguintes: a independência econômica do país, sem a qual a independência política não passa de simples ficção, só pode ser obtida por meio de industrialização sob controle nacional; sem grande siderurgia não pode existir industrialização; o controle, pelo Estado, dos minérios de ferro e manganês é indispensável à criação da grande siderurgia.

Essa visão expressa com precisão o cerne da posição de uma das três "correntes de pensamento" de orientação desenvolvimentista que debateram sobre a economia brasileira no período 1945-64, isto é, o "desenvolvimentismo nacionalista" dos técnicos do governo. É interessante assinalar que a configuração ideológica existente em torno da questão siderúrgica já permite identificar as origens das duas outras correntes de pensamento desenvolvimentista a que nos referimos neste estudo. As tentativas de trazer a US Steel para o Brasil teriam sido uma investida frustrada da concepção, posteriormente vitoriosa, do que se convencionou chamar de "capitalismo associado", preconizado por aqueles denominados, na falta de outra expressão, de "desenvolvimentistas não nacionalistas". E, nas tentativas de participação dos empresários nacionais no projeto siderúrgico, encontra-se uma característica diferenciadora básica do desenvolvimentismo "da área privada", isto é, a de um nacionalismo apenas eventual, enunciado de forma que, sem prejuízo do ingresso mais ou menos livre de capital estrangeiro, os interesses do momento fossem apreciados. É o caso, por exemplo, da posição de Guilherme Guinle, que, interessado em dividir com o capital estrangeiro o novo empreendimento siderúrgico — sob a coordenação do Estado —, afirmou, nos debates do Conselho Técnico de Economia e Finanças, que a questão siderúrgica punha em jogo os interesses "do desenvolvimento e da independência da nação" (Martins, 1976, p. 207).

9.2.2 O SUPORTE HISTÓRICO PARA A CONSCIENTIZAÇÃO DESENVOLVIMENTISTA

Dois fatores históricos básicos deram sustentação ao nascimento do projeto desenvolvimentista. Em primeiro lugar, ocorria um vigoroso surto industrial. A conjugação da crise do setor exportador com a subversão dos preços relativos resultante das desvalorizações cambiais e, além disso, a existência de capacidade ociosa acumulada nos anos 20 provocaram um "deslocamento do centro dinâmico" da economia, que passou a mover-se em resposta ao mercado interno (Furtado, 1979, cap. XXXII). Os dados referentes à expansão industrial em suporte a essa tese-mestra de Celso Furtado são inequívocos.

Entre 1932 e 1939, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 10% ao ano, contra menos de 10% da população agrícola. A comparação dos dados censitários de 1920 e 1940 dá uma boa medida da transformação na estrutura econômica brasileira: o valor do produto industrial passa de um quinto do total do valor de produção conjunto da agricultura e da indústria a mais de dois quintos desse valor (Baer e Villela, 1972, p. 123). Como a taxa de crescimento da produção industrial nos anos 20 foi baixa (2,9% a.a.), inferior mesmo à da agricultura (4,1% a.a.) (Baer e Villela, 1972, p. 123), não resta dúvida de que a alteração fundamental deu-se na década de 30. Os anos da II Guerra Mundial confirmaram o processo: a taxa média de expansão industrial alcançou 6,7%, apesar de todas as dificuldades de suprimento de matérias-primas e equipamentos, típicas do período. Se a esses dados se acrescentam informações relativas à diferenciação da própria produção industrial — como, por exemplo, a de que a participação da produção de bens de capital e bens intermediários no total da produção industrial passou de 18% em 1919 (respectivamente 1,9% e 16,5%) para 27,8% em 1939 (respectivamente 4,9% e 22,9%) e a de que houve substancial redução na participação das importações na oferta total desses bens (Fishlow, 1972, quadros III e IV) —, o período pode ser também caracterizado como o de um salto qualitativo na história da formação industrial brasileira. A solução estrutural para a crise do modelo primário-exportador estava, portanto, em pleno curso, independentemente da consciência que dela tinham as elites políticas, técnicas e empresariais do país, mas alimentando essa consciência.

Em segundo lugar, e paralelamente a essas transformações na base produtiva, ocorria um outro processo de grande importância na formação de uma consciência desenvolvimentista. Como reação à crise do setor externo e à deflagração do conflito bélico mundial, e consubstanciando a violenta centralização do poder que se seguiu à falência do Estado oligárquico, surgiu com espantosa rapidez todo um arcabouço de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país. Os novos órgãos reuniam, num formato eminentemente corporativo, autoridades do governo, empresários, militares e téc-

nicos civis. O denominador comum que recobria as especificidades desses órgãos era, evidentemente, a questão da defesa da economia nacional e de sua estruturação de forma a minimizar a vulnerabilidade às crises internacionais. Reuniam-se, assim, excelentes condições objetivas para que surgisse naturalmente uma gradual conscientização a respeito da viabilidade de um processo auto-sustentado de criação de riqueza com base na industrialização.

É desse período a criação de seis órgãos de planejamento com atribuições de alcance nacional, no interior dos quais a questão maior das vias alternativas de desenvolvimento se apresentava como decorrência natural dos problemas tratados: o Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp (1938), o Conselho Federal do Comércio Exterior – CFCE (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças – CTEF (1937), a Coordenação de Mobilização Econômica – CME (1942), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – CNPIC (1944) e a Comissão do Planejamento Econômico – CPE (1944)

O Dasp, criado com a responsabilidade de racionalizar a estrutura administrativa do serviço público, concentrou grande poder durante o Estado Novo, chegando inclusive a assessorar o presidente em matéria legislativa no nível federal e a ter autoridade para vetar atos e decretos dos interventores no nível estadual (o que fazia através de suas agências, os "daspinhos"). Introduziu o sistema de contratação por mérito, via concurso, no funcionalismo público, com o que ameaçou a política de clientelismo que instrumentalizava o poder político das elites dirigentes tradicionais. Como resultado natural do caráter abrangente de suas atribuições, que incluíam a elaboração do orçamento federal — que o órgão não chegou a cumprir, embora se preparasse para tal —, e da própria prática de elaboração de planos — foi responsável pela elaboração do Plano Especial, de 1939, e do Plano de Obras e Equipamentos, de 1943 —, surgiu, em sua equipe técnica, o desejo de transformá-lo em órgão central de planejamento. No entanto, seu desempenho durante o Estado Novo afetara de tal forma os interesses estabelecidos que o órgão foi virtualmente esvaziado a partir da queda de Vargas (Draibe, 1980, parte 1, cap. 2; parte 2, cap. 2). Do Dasp saiu a base da equipe de técnicos que iria formar a Fundação Getúlio Vargas, entre os quais Simões Lopes, chefe do Dasp e presidente da FGV, o importante economista neoliberal Octávio Gouveia de Bulhões e os desenvolvimentistas Tomaz P. Accioly Borges e Américo Barbosa de Oliveira — este último editor da revista *Conjuntura Econômica* até 1952 e fundador, juntamente com Celso Furtado, do Clube dos Economistas, em 1954.

O Conselho Federal de Comércio Exterior foi criado para planejar a política do comércio exterior brasileiro. Em 1936, suas atribuições foram estendidas para incluir estudos e propostas de medidas de fomento a todos os setores da economia nacional, assumindo, assim, as funções que deveriam ser desempenhadas pelo Conselho da Economia Nacional (criado pela Constituinte de 1937

mas, de fato, inexistente). É longa a lista de decisões governamentais relativas não só ao comércio exterior, mas também à produção agrícola e, sobretudo, à produção industrial, que seguiram as recomendações desse órgão (ver Monteiro e Cunha, 1974, p. 5-7). O CFCE, por exemplo, influiu decisivamente na "solução estatal" que se deu à questão siderúrgica, no início do Estado Novo, e que resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1942, assim como teve também importante participação nos debates que levaram à criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1940, e da Companhia Nacional de Álcalis, em 1944. Entre as personalidades desenvolvimentistas de destaque que militavam no órgão encontravam-se: o embaixador Barbosa Carneiro, um dos grandes orquestradores do CNP e da solução estatal para a siderurgia; o general Horta Barboza, primeiro presidente do CNP e a figura de maior destaque na Companhia Nacional do Petróleo, entre 1948 e 1953; e o técnico Jesus Soares Pereira, chefe da Assessoria Econômica de Vargas em 1953 e 1954 e principal autor dos projetos originais da Petrobrás e da Eletrobrás.

A Coordenação de Mobilização Econômica (CME) foi criada para planejar as atividades econômicas durante o período de guerra, sucedendo a Comissão de Defesa da Economia Nacional, que havia sido instituída em 1939 para controlar e promover o comércio exterior. Entre as vastíssimas atribuições da CME incluíam-se: a orientação das atividades econômicas visando viabilizar a produção dos "materiais e produtos mais necessários e urgentes"; o controle, através da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, da importação e exportação de matérias-primas, produtos semimanufaturados e manufaturados, "atendendo às conveniências e necessidades das forças armadas, do serviço público e do povo em geral"; a coordenação dos transportes no território nacional e para o exterior; o planejamento, direção e fiscalização do racionamento de combustíveis e energia etc. O órgão era organizado em doze coordenações setoriais ou funcionais (Combustíveis e Energia; Transportes Terrestres; Transportes Marítimos; Produção Mineral; Produção Agrícola; Comércio Exterior; Produção Industrial; Preços; Abastecimentos; Comércio Interno; Construção Civil; e Órgãos Especiais), entre as quais Rômulo de Almeida (1950) destaca o Setor de Produção Industrial, órgão que, segundo o autor, teria realizado "um trabalho de racionalização e controle da indústria básica, de largos e permanentes benefícios para a produtividade". Teria projetado "um esquema mais largo de planejamento industrial, consistente em levantamento de recursos, estudos dos obstáculos à maior produtividade geral e projeção da expansão industrial, com a máxima operação do capital e da administração privados". Ainda segundo Almeida (1950, p. 76-7), "nenhum outro órgão contou no Brasil com tão idôneos recursos técnicos para um largo planejamento seccional dessa natureza". Faltavam-lhe, porém, recursos financeiros para o pleno desempenho de suas tarefas. O órgão, sediado em São Paulo, com técnicos oriundos da Escola Politécnica e

do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, recebeu grande apoio de João Alberto, ex-interventor no estado e coordenador da Mobilização Econômica, e uma direção dinâmica de Ary Torres, que tivera participação destacada nas negociações relativas à criação da CSN e que, no início dos anos 50, tornar-se-ia personalidade desenvolvimentista marcante, na linha do "desenvolvimento associado", tendo sido o chefe da seção nacional da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos e primeiro presidente do BNDE.

O Conselho Técnico de Economia e Finanças foi criado em 1937, no Ministério da Fazenda, com a atribuição básica de realizar estudos e propor medidas relativas às finanças nacionais, abrangendo as questões monetárias, financeiras, cambiais e a dívida pública. Teve, logo no início, uma participação importante no debate siderúrgico, em que levantou uma posição claramente internacionalizante, em contraste com a posição nacionalista assumida pelo Conselho Federal de Comércio Exterior. Posteriormente, especializou-se em dois assuntos, ou seja, disciplinar os empréstimos externos e dar orientação técnica aos orçamentos e sistemas tributários dos estados e municípios. O órgão tinha como secretário-executivo o empresário Valentim Bouças, representante de uma grande empresa estrangeira de equipamentos de escritório, proprietário da revista *O Observador Econômico e Financeiro* e personalidade conservadora que cultivava amizade pessoal com Getúlio Vargas. A orientação conferida por Bouças ao órgão, de especialização em assuntos que não exigiam, necessariamente, um aprofundamento a respeito das grandes linhas do desenvolvimento do país, era, aliás, perfeitamente compatível com a tendência ideológica básica da direção do Ministério da Fazenda, a cargo de Souza Costa.

O ministério mais receptivo à definição de um projeto de industrialização era o do Trabalho, Indústria e Comércio, sob a chefia de Marcondes Filho. Foi essa a esfera de poder procurada, em fins de 1943, pelo líder industrial Roberto Simonsen, com apoio de outras personalidades progressistas, como o advogado San Thiago Dantas, para expressar sua proposta de desenvolvimento econômico para o pós-guerra. O canal criado foi o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, que teria como objetivo o estudo da política industrial e comercial para a nova etapa. O Conselho foi palco de importante debate sobre planejamento econômico e democracia, revelando a preocupação da elite progressista em desvincular a proposta de planejamento e a imagem da ditadura. Esse debate marcou o lançamento profissional de Rômulo de Almeida, que se tornaria, nos anos subseqüentes — sobretudo após a morte de Simonsen —, o principal líder intelectual desenvolvimentista no país até meados dos anos 50, quando a liderança passaria a Celso Furtado.

O CNPIC aprovou e levou a Vargas um relatório elaborado por Simonsen, contendo a proposta até então mais claramente articulada em favor de uma industrialização pesada com suporte estatal. Naquele momento, Vargas já havia criado, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, a Comissão de Planejamento Econômico, a quem solicitou opinar sobre o relatório do CNPIC. Coube ao líder intelectual do neoliberalismo econômico no país, Eugênio Gudin, o parecer sobre o relatório de Simonsen, que foi contestado em seus fundamentos básicos. Juntamente com uma réplica de Simonsen e uma nova resposta de Gudin, esses documentos constituem peças históricas de grande interesse para a compreensão do estágio de conscientização da problemática desenvolvimentista brasileira, então alcançado (Gudin, 1977 e Simonsen, 1977a e 1977b).

A Comissão de Planejamento Econômico foi extinta com a queda de Vargas. Criada em 1944, sob o pretexto de realizar estudos de interesse geral e militar, chegou a fazer alguns, como o que gerou o Plano Ferroviário. Mas sua curta duração, a ausência de equipe permanente e a falta de coordenação com outros órgãos de planejamento — frutos, provavelmente, de desinteresse ou mesmo de discordância de seus membros com o seu objetivo, o planejamento — tornaram o órgão merecedor de registro apenas por sua participação, ideologicamente conservadora, naquele debate histórico.

Dois outros órgãos de alcance geral criados na época constituíram, além dos seis mencionados, locais propícios ao debate sobre questões de estratégia de desenvolvimento no período: a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), instituída em 1937, e a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), criada em 1941, ambas do Banco do Brasil. A Creai foi o primeiro organismo de crédito oficial à indústria, e sua criação obteve largas manifestações de solidariedade das lideranças da classe industrial. A Cexim fora instituída para fornecer assistência financeira a importadores e exportadores, mas poucos meses depois recebeu a atribuição de aprovar e conceder "certificados de necessidade" aos pedidos de importação de certos produtos e equipamentos norte-americanos, cuja exportação pelos Estados Unidos tinha por critério de prioridade a defesa militar ou econômica dos países aliados a que se destinavam. A experiência acumulada no período de guerra teria sido parcialmente responsável pelos esquemas de licenciamento que seriam adotados entre 1947 e 1952, sob o controle da própria Cexim. Essa opinião é expressa no principal estudo sobre a economia brasileira dos anos 40, que assinala ainda que em ambos os períodos objetivou-se "alocar os recursos em divisas segundo uma ordem de prioridades que beneficiava os combustíveis e matérias-primas de uso industrial difundido" (Malan *et alii*, 1977, p. 359).

A lista de órgãos de planejamento em setores básicos para a industrialização e empreendimentos estatais no período também não é pequena. Entre os mais importantes, podem-se citar o Conselho Nacional de Águas e Energia (1939), a Comissão Nacional de Gasogênio (1939), o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), o Conselho Nacional de Petróleo (1940) e a Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944).[2]

Essas numerosas agências de planejamento geral e setorial dificilmente poderiam deixar de constituir-se, naquela fase de transição para o capitalismo industrial, em núcleos de reflexão coletiva sobre a problemática do desenvolvimento nacional. Nelas reunia-se uma elite emergente de técnicos e militares, que buscava sua inserção no universo das elites brasileiras. Aproveitavam esses indivíduos a possibilidade histórica, aberta pela Revolução de 30 e instrumentalizada pela valorização do conhecimento técnico e da segurança militar, de participação na restrita esfera do poder decisório sobre os destinos nacionais.

Cabe, a título de observação final deste capítulo introdutório, uma importante advertência. Se é possível admitir que entre as equipes administrativas e técnicas superiores desses órgãos desenvolvia-se uma ideologia de industrialização, não se pode afirmar que se tenha gerado no período um projeto de industrialização articulado e perfeitamente definido. Faltavam coordenação entre os órgãos, recursos financeiros que permitissem uma continuidade mínima nos trabalhos de cada um deles e, sobretudo, uma diretriz geral de política econômica que cobrisse com um embasamento ideológico abrangente e definitivo suas atividades pioneiras de planejamento econômico. Além disso, à exceção parcial do texto de 1944, de Roberto Simonsen, sobre a planificação da economia brasileira, que analisamos em outras partes do trabalho, o empresariado industrial também não soube apresentar um projeto articulado de industrialização. As lideranças da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI) expressavam uma confiança crescente nas possibilidades históricas da industrialização, mas não demonstravam clareza sobre a forma concreta de viabilizar essa via de desenvolvimento. Se é certo que os três congressos em que se reuniram nos anos finais da guerra são momentos em que solicitaram medidas como planejamento, apoio à infra-estrutura de energia e transporte, criação de instrumentos de financiamento, e assim por diante, também o é que essas reivindicações básicas apareceram misturadas com inúmeras outras, de importância relativamente menor, sem a devida hierarquização (ver Congresso Brasileiro de Economia, 1943 e 1944, Congresso Brasileiro da Indústria, 1944, e Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945).

Observe-se que essas limitações na firmeza ideológica do empresariado industrial nascente são reconhecidas até mesmo no principal trabalho de contestação à idéia — predominante entre os estudiosos do período — de que a burguesia industrial teve então uma participação política inexpressiva (Diniz, 1978). A certa altura de sua argumentação, a autora afirma: "A elaboração de uma ideologia explicitamente industrialista não chegaria a configurar-se de forma plena e acabada. O próprio Simonsen não conseguiria precisar o conjunto dos mecanismos e prescrições necessários para se implementar uma política industrial coerente, ou seja, o conteúdo dessa política permaneceria insuficientemente formulado." E prossegue, com uma ressalva que apenas confirma a hipótese de que o período pode ser caracterizado como de origem do projeto desenvolvimentista: "Não obstante, em seus contornos mais gerais, não só seriam definidos alguns de seus elementos, como seriam mesmo incluídos na plataforma de reivindicações do setor industrial junto às autoridades governamentais, principalmente a partir de 1940" (Diniz, 1978, p. 98).